Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2723**

16. Wahlperiode 25. 09. 2006

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/2542 –

Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen

Vorbemerkung der Fragesteller

Auch in diesem Jahr sind wieder Hunderte von Menschen bei dem Versuch ertrunken, über den Atlantik bzw. das Mittelmeer Europa zu erreichen. Mindestens 490 Bootsflüchtlinge sind nach Angaben der Regionalregierung der Kanaren auf dem Weg von Afrika auf die Kanarischen Inseln ums Leben gekommen. Die Summe bezieht sich jedoch ausschließlich auf geborgene Todesopfer. Hilfsorganisationen wie das Rote Kreuz und der Rote Halbmond schätzen die Zahl der Todesopfer bei den gefährlichen Überfahrten dagegen auf bis zu 3 000. Insgesamt seien seit Januar bisher rund 19 000 Bootsflüchtlinge auf den Kanaren gelandet, fast drei Mal so viele wie im gesamten Jahr 2005.

Auch in Sizilien sind nach Angaben der italienischen Regierung in den ersten sieben Monaten des Jahres über 12 000 afrikanische Flüchtlinge aufgegriffen worden (SPIEGEL ONLINE vom 29. August 2006).

Bei der Rettung bzw. der Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten bzw. von Flüchtlingen gibt es drei Problemfelder:

1. Zivilen Handelsschiffen wird immer wieder – auch durch Mitgliedstaaten der Europäischen Union – das Anlaufen von Häfen zum Absetzen von aus Seenot geretteten Personen untersagt. Die hierdurch bedingten Verzögerungen kosten die betroffenen Reedereien Zeit und Geld. Der Generalsekretär der International Chamber of Shipping wandte sich daher am 7. Mai 2004 brieflich an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan. Er wies darauf hin, dass aufgrund dieses Verhaltens der eigentlich zuständigen Aufnahmeländer zivile Handelsschiffe ohne Hilfe zu leisten immer häufiger an Booten vorbeifahren würden, in denen sich in Seenot geratene Personen befinden.

   Im Mai 2004 hatte die International Maritime Organization der Vereinten Nationen (IMO) Änderungen der „International Convention for the Safety of Life at Sea“ von 1974 (SOLAS) sowie der „International Convention on Maritime Search and Rescue“ von 1979 (SAR) beschlossen (Resolutionen

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 21. September 2006 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

MSC 153 (78) und MSC 155 (78)). Diese Beschlüsse verpflichten die Unterzeichnerstaaten, mit den Kapitänen der betroffenen Schiffe zusammenzuarbeiten, um ihnen ein unverzügliches Anlegen und Absetzen von aus Seenot geretteten Personen zu ermöglichen. Die Änderungen von SOLAS und SAR sind mit dem 1. Juli 2006 in Kraft getreten und seitdem für die Unterzeichnerstaaten unmittelbar bindend.

Die IMO sprach von einem „Meilenstein". Die Folgen der bisherigen Rechtslage seien für die Menschen „beängstigend" gewesen. Nunmehr aber würde durch diese „einmalige" Staatenverpflichtung die „jahrhundertealte Seefahrertradition gestärkt, Mitmenschen in Seenot zu helfen und zu retten" (imo.org/home.asp).

Auch der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) hat diese Änderungen des völkerrechtlichen Seerechts begrüßt (www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&page=home&id=44a56a724). Es hatte immer schon den Standpunkt vertreten, dass aus Seenot gerettete Flüchtlinge der Zugang zu dem nächstgelegenen geeigneten Hafen ermöglicht werden müsste. Geeignet sind nach dem UNHCR solche Länder, in denen die Rechte von Flüchtlingen effektiv gewahrt werden und deren Versorgung voll gewährleistet ist (vgl. „Background Discussing Paper informing the Expert Roundtable on Rescue at Sea and Maritime Interception in the Mediterranean" vom 18. August 2005, S. 7, zit. nach: Europarats-Dokument CAHAR (2005) 16, vom 23. Oktober 2005).

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hatte dementsprechend am 29. Januar 2004 in einer Empfehlung „Hilfe und Schutz für Asylsuchende in europäischen Häfen und Küstengebieten" die Unterzeichnerstaaten aufgefordert, „ihre Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen anzuerkennen, wenn sie der erste Anlaufhafen auf der vorgesehenen Fahrroute des Schiffes sind, dass diese Personen aus Seenot gerettet hat" (Bundestagsdrucksache 15/2788 vom 25. März 2004, S. 34, 35).

2. Kapitäne werden mitunter aufgrund des Absetzens von aus Seenot geretteten Drittstaatsangehörigen wegen angeblicher Beihilfe zur illegalen Einreise strafrechtlich verfolgt. So hat z. B. erst jüngst ein Gericht auf Sizilien beschlossen, am 27. November 2006 die Hauptverhandlung gegen Elias Bierdel, den früheren Chef der deutschen Hilfsorganisation Cap Anamur, zu beginnen. Elias Bierdel sowie der damalige Kapitän und der erste Offizier des Schiffes Cap Anamur hatten vor zwei Jahren 37 Afrikanerinnen und Afrikaner aus Seenot gerettet. Nach einer dreiwöchigen Odyssee im Mittelmeer und einem Tauziehen mit den italienischen Behörden durften die Flüchtlinge schließlich in Sizilien an Land gehen. Die drei Angeklagten werden beschuldigt, Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet zu haben (vgl. FAZ vom 5. Juli 2006).

3. Die Möglichkeiten – aber auch die Grenzen – beim Umgang mit auf hoher See kontrollierten irregulären Migrantinnen und Migranten bzw. mit Flüchtlingen durch Grenzschützerinnen und -schützer aus den Mitgliedstaaten der EU ist unklar:

   In ihrem Aktionsplan zur Verbesserung des Schutzes der EU-Seegrenzen hatten die Innen- und Justizministerinnen bzw. -minister der EU vorgeschlagen, dass die Menschen, die bei Kontrollen auf hoher See durch Grenzschützerinnen und -schützer aus den Mitgliedstaaten der EU aufgegriffen worden sind, in die Transitländer zurücktransportiert werden sollten, wo sie ihre Schiffsreise begonnen hatten. Dort sollten sie in Auffanglagern auf ihre endgültige Abschiebung in ihre Herkunftsländer warten. Aber – so heißt es in dem Aktionsplan ausdrücklich – in diese Auffangzentren dürften „keine Asylbewerber aufgenommen werden" (Ratsdok. 15445/03 vom 28. November 2003, S. 11). Wie aber auf hoher See einerseits zwischen Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen auf der anderen Seite unterschieden werden soll bzw. wie mit an Bord genommenen Asylsuchenden verfahren werden soll, ließ der Seegrenzen-Aktionsplan der EU offen. Die von der EU in Auftrag gegebene Durchführbarkeitsstudie zur Intensivierung der europäischen Seegrenzkontrollen war zumindest in einem Punkt präziser gewesen:

Sie hatte empfohlen, dass Asylanträge von Personen, die bei Kontrollen durch Organe der EU auf hoher See aufgegriffen worden sind, in den zuständigen Einrichtungen der Mitgliedstaaten bearbeitet werden sollten (Ratsdok. 11490/1/03 vom 19. September 2003, S. 64). In diesem Kontext hatte die damalige niederländische EU-Ratspräsidentschaft im September 2004 angeregt, ein Pilotprojekt zu starten für ein System zur gemeinsamen Behandlung von Anträgen u. a. von Asylsuchenden, die auf hoher See aufgegriffen worden sind (Ratsdok. 12710/04 vom 22. September 2004).

Der UNHCR hält das Anhalten und die Kontrolle von Schiffen sowohl in eigenen Hoheitsgewässern bzw. in internationalen Gewässern zur Verhinderung der irregulären Migration für grundsätzlich zulässig. Gleichwohl hat der UNHCR große Bedenken, wenn bei Kontrollen auf Hoher See eine Prüfung von Asylgesuchen durchgeführt wird. Asylanträge sollten – dem Non-Refoulment-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechend – an „sicheren Orten“ stattfinden, die – so der UNHCR – die Rechte von Flüchtlingen effektiv gewahrt werden und deren Versorgung voll gewährleistet ist. Sofern diese Flüchtlinge bei Kontrollen auf hoher See aufgegriffen werden, läge – so der UNHCR – der nächstgelegene sichere Hafen grundsätzlich im Flaggenstaat des Patrouillenbootes (vgl. „Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees rescued at Sea“ vom 18. März 2002, S. 8, zit. nach: Europarats-Dokument CAHAR (2005) 16, vom 23. Oktober 2005).

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hatte vor diesem Hintergrund in ihrer o. g. Empfehlung aus dem Jahr 2004 die Konventionsstaaten dazu aufgefordert, „Patrouillenfahrten auf See so durchzuführen, dass die Flüchtlingskonvention von 1951 und die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 in vollem Umfang eingehalten werden“.

Der UNHCR hat in seinen beiden o. g. Papieren (und zuletzt angesichts der Ereignisse um den spanischen Trawler Francisco Catalina, dem im Juli 2006 mit 51 Flüchtlingen an Bord das Anlegen in Malta nicht gestattet worden war) angeregt, dass eine Vereinbarung zur Teilung der Verantwortung zwischen den Staaten, die aus Seenot gerettete Asylsuchende aufnehmen und anderen Mitgliedstaaten der EU erarbeitet werden solle (www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&page=home&id=44bcbaec16). Dies sei nicht nur ein Akt der Solidarität mit denjenigen Ländern, die von der Aufnahme aus Seenot geretteter irregulärer Einwanderinnen und Einwanderer bzw. Flüchtlinge am stärksten betroffen sind. Ein derartiges verbindliches System der Verantwortungsteilung könnte die Furcht der Mitgliedstaaten (wie Malta, Italien und Spanien) vor steigenden Asylbewerberzahlen mildern und sie unterstützen, ihren völkerrechtlichen humanitären Verpflichtungen nachzukommen.

Auch das Europäische Parlament (EP) hat in seiner am 6. April 2006 verabschiedeten Entschließung zur Situation der Flüchtlinge in Malta (Dokument-Nr. P6_TA(2006)0136) die Auffassung vertreten, dass man „mehr Solidarität mit den Mitgliedstaaten zeigen solle, die besonders stark dem Zustrom von Migranten in die EU ausgesetzt sind“. Das EP forderte die Mitgliedstaaten auf, „aus Malta und anderen kleinen Ländern kommende Asylbewerber auf ihrem Hoheitsgebiet aufzunehmen“.

1. Wie wirken sich die Änderungen der beiden Konventionen SOLAS und SAR, die am 1. Juli 2006 in Kraft getreten sind, hinsichtlich der Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen irregulären Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen aus?

Bei den Änderungen der genannten Übereinkommen hat die Internationale Seeschifffahrts-Organisation (IMO) die Konsequenz aus dem Fall des norwegischen Containerschiffes „Tampa“ gezogen, das im August 2001 in der Timor-See in Erfüllung der generellen völkerrechtlichen Verpflichtung, Schiffbrüchige zu retten (Artikel 98 VN-Seerechtsübereinkommen, Regel 33 in Kapitel V der An-

lage zu SOLAS), so genannte Boatpeople aufgenommen hatte, diese jedoch dann wochenlang nicht in Australien an Land bringen konnte. Ziel der von der IMO verabschiedeten Neuregelungen ist es, durch verstärkte Kooperation der betroffenen Staaten (insbesondere des Küstenstaates, der für Suche und Rettung (SAR) zuständig ist, und des Flaggenstaates) den Kapitän von seiner Fürsorgeverpflichtung hinsichtlich geretteter Schiffbrüchiger zu entlasten und ihm mit möglichst geringer Abweichung von seiner vorgesehenen Fahrtroute ein sicheres an Land bringen der Schiffbrüchigen zu ermöglichen. Dem Staat, in dessen SAR-Zone sich der Unglücksfall ereignet, kommt hier eine Hauptverantwortung für die Gewährleistung der Koordinierung und Zusammenarbeit zu.

2. Hat die Bundesregierung den Beschlüssen der IMO damals zugestimmt?

   Wenn ja, aus welchen Erwägungen heraus?

   Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat sich in der IMO aktiv für die Erarbeitung und Verabschiedung der vorliegenden Regelungen eingesetzt. Die den IMO-Entschließungen vorangestellten Erwägungsgründe entsprechen den Erwägungen der Bundesregierung.

3. Wie sieht die derzeitige Rechtspraxis in Deutschland aus, im Hinblick auf die Aufnahme von aus Seenot geretteten Personen bzw. die diesbezügliche strafrechtliche Verantwortung von Kapitänen?

Der Schiffsführer eines deutschflaggigen Schiffes ist gemäß § 2 der Verordnung über die Sicherung der Seefahrt vom 27. Juli 1993 (BGBl. I S. 1417), zuletzt geändert durch Verordnung vom 18. Februar 2004 (BGBl. I S. 300), zur Hilfeleistung bei Menschen in Seenot verpflichtet. Verstöße gegen diese Hilfsverpflichtung stellen Straftaten nach § 323c StGB oder Ordnungswidrigkeiten nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 der vorgenannten Verordnung dar. Dabei kann sich grundsätzlich auch eine Verpflichtung des Kapitäns ergeben, die aus Seenot geretteten Personen im Flaggenstaat, also in Deutschland, an Land zu bringen.

Hiervon ist die Frage zu trennen, in welchen anders gestalteten Situationen sich ein Kapitän strafbar macht, wenn er Ausländer mit dem Schiff nach Deutschland verbringt. Die nach §§ 96 Abs. 1 i. V. m. § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG als selbstständiger Straftatbestand ausgestaltete Beihilfe zur illegalen Einreise kann auch durch Kapitäne von Schiffen erfüllt werden. Unter welchen weiteren Voraussetzungen eine solche Verurteilung in Fällen möglich ist, in denen der Kapitän die nach Deutschland verbrachten Personen zuvor auf Hoher See aufgenommen hat, diese sich aber nicht in Seenot befunden haben und keine Verpflichtung bestand, die Personen in Deutschland an Land zu bringen, lässt sich hier nicht abstrakt beantworten, sondern hängt maßgeblich von den Umständen des Einzelfalls ab.

4. Inwiefern ergibt sich aus dem Inkrafttreten der Änderungen von SOLAS und SAR eine Erforderlichkeit zur Änderung der deutschen Rechtslage bzw. Rechtspraxis?

Da bereits geltendes deutsches Recht, ergibt sich aus dem Inkrafttreten der Änderungen des SAR-Übereinkommens oder des SOLAS-Übereinkommens keine weitere Umsetzungsverpflichtung.

5. Mit welchen Maßnahmen hat man sich innerhalb der EU auf das Inkrafttreten der Änderungen von SOLAS und SAR vorbereitet bzw. diese Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert?

Für die in Rede stehenden Änderungen des SAR-Übereinkommens und des SOLAS-Übereinkommens besteht keine Zuständigkeit im Gemeinschaftsrecht. Von der EU-Kommission wurde kein Vorschlag für koordinierte Maßnahmen vorgelegt. Diese sind aus Sicht der Bundesregierung auch nicht erforderlich, da es sich um eine Materie des internationalen Rechtes handelt.

6. Hat die Bundesregierung hierzu in den zuständigen Gremien der EU Vorschläge unterbreitet?

   Wenn ja, welche?

   Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

7. Was wurde aus dem Vorschlag der damaligen niederländischen EU-Präsidentschaft aus dem Jahr 2004, ein Pilotprojekt zu starten, für ein System zur gemeinsamen Behandlung von Anträgen u. a. von Asylsuchenden, die auf hoher See aufgegriffen worden sind?

   Hat die Bundesregierung sich für ein solches Projekt eingesetzt, und wenn nein, warum nicht?

   Hält die Bundesregierung ein solches Projekt heute noch für sinnvoll, und wenn ja, wo und wann wird sie sich dafür einsetzen?

Bei dem „Pilotprojekt“ zur gemeinsamen Entscheidung der Mitgliedstaaten über eine bestimmte Kategorie von Asylbewerbern, wie etwa auf Hoher See aufgegriffene Personen, handelte es sich um allgemein gehaltene und kursorisch skizzierte Überlegungen, die bei einem informellen Ministertreffen unter niederländischem Ratsvorsitz erörtert worden sind. Die Bundesregierung hat sie – wie auch andere Mitgliedstaaten – mit Interesse zur Kenntnis genommen und auf die Notwendigkeit einer detaillierten Ausarbeitung und vertieften Prüfung hingewiesen. Die Überlegungen wurden weder vom Ratsvorsitz noch von der Kommission als förmlicher Vorschlag weiterverfolgt. Sie haben aber, wie auch andere Überlegungen zur Bewältigung des Migrationsstroms über die Hohe See nach Europa, Eingang in das so genannte Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union vom November 2004 gefunden. Hierin wurde u. a. die Kommission aufgefordert, Studien über die gemeinsame Behandlung von Asylanträgen in der Union sowie außerhalb der Union durchzuführen. Die bisher hierzu vorgelegten Arbeiten lassen keine eingehende Bewertung zu. Die Bundesregierung wird alle weiteren Überlegungen, die künftig zur Bewältigung der humanitären Problematik der Migration und Flucht über die Hohe See vorgelegt werden, intensiv prüfen.

8. Was hält die Bundesregierung von den Vorschlägen des UNHCR bzw. des EP zur Aufnahme von aus Seenot geretteten Personen ein Instrument zur verbindlichen Verantwortungsteilung innerhalb der EU zu schaffen?

Die Bundesregierung hat sich immer nachdrücklich für eine Verwirklichung der Grundsätze der Verantwortungsteilung und Solidarität bei der Flüchtlingspolitik eingesetzt; sie wird sich auch weiterhin an einer Diskussion von diesbezüglichen Vorschlägen in der Europäischen Union konstruktiv beteiligen. Deutschland hat schon im Jahr 2005 dem Ersuchen der Regierung von Malta entsprochen und

20 Flüchtlinge von Malta nach Deutschland zur Unterstützung Maltas aufgrund der besonderen Situation übernommen.

9. Welches Recht gilt auf einem deutschen Patrouillenboot, wenn es in internationalen Gewässern bzw. in Hoheitsgewässern anderer Staaten Kontrollen durchführt bzw. Personen aufgreift?

Auf Hoher See unterstehen Schiffe gemäß Artikel 92 Seerechtsübereinkommen der ausschließlichen Hoheitsgewalt des Flaggenstaates. Auf einem deutschen Patrouillenboot gilt deshalb auf Hoher See deutsches Recht, wenn Personen aufgegriffen werden. In den Hoheitsgewässern eines anderen Staates ist grundsätzlich dessen Rechtsordnung anwendbar, eingeschränkt z. B. durch das Recht der friedlichen Durchfahrt. Deutsche Patrouillenboote sind deshalb grundsätzlich nicht befugt, im Hoheitsgebiet anderer Staaten wie dem Küstenmeer Patrouillen durchzuführen. Greift ein deutsches Patrouillenboot dort in Seenot geratene Flüchtlinge auf, muss es zwar die Rechtsordnung des Küstenstaates beachten, an Bord des deutschen Schiffes gilt jedoch deutsches Recht.

10. Welcher Staat ist für die Aufnahme bzw. für die Durchführung eines Flüchtlingsanerkennungsverfahrens zuständig, wenn deutsche Grenzschützerinnen bzw. Grenzschützer bei Kontrollen in internationalen Gewässern bzw. in Hoheitsgewässern anderer Staaten Personen aufgreifen, die an Bord um Abschiebungsschutz nachsuchen?

Die Äußerung eines Asylgesuchs gegenüber deutschen Hoheitsträgern auf einem unter deutscher Fahne fahrenden Schiff, das sich auf Hoher See oder in Hoheitsgewässern anderer Staaten befindet, begründet keine Zuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland zur Aufnahme des Flüchtlings zwecks Durchführung eines Asylverfahrens. Die Regelungen des deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts entfalten ihre Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt, d. h. an der Grenze und im Landesinneren. Gleiches gilt nach ganz überwiegender Staatenpraxis für die Anwendung des Grundsatzes des Non-refoulement der Genfer Flüchtlingskonvention. Unter welchen Voraussetzungen eine Zuständigkeit des Staates begründet wird, in dessen Hoheitsgewässern sich das Schiff befindet, lässt sich hier nicht abschließend beantworten.

11. Welcher Staat wäre für die Aufnahme bzw. für die Durchführung von Flüchtlingsanerkennungsverfahren zuständig, wenn deutsche Grenzschützerinnen bzw. Grenzschützer als Beamte eines so genannten Soforteinsatzteams der Europäischen Grenzschutzagentur der Befehlsgewalt und dem Recht des Einsatzmitgliedstaates unterworfen wären (vgl. KOM(2006) 401 endg., 19. Juli 2006), bei Kontrollen aber (sei es in internationalen Gewässern bzw. in Hoheitsgewässern anderer Staaten) Personen aufgegriffen würden, die dann an Bord eines unter deutscher Flagge fahrenden Bootes um Abschiebungsschutz nachsuchen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333